Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

EXPOSÉ

OCTOBRE 1988

23

ÉTABLIR ET MAINTENIR LA PAIX À CHYPRE

par Robert Mitchell

". . . la Chambre des communes décide qu'il y a lieu que les Chambres du Parlement approuvent la participation d'un contingent canadien à la force internationale des Nations-Unies à Chypre et que cette Chambre l'approuve également."

Le Hansard, 13 mars 1964

Lorsque la participation du Canada à la Force des Nations-Unies à Chypre a finalement été autorisée, tous ceux qui avaient débattu la question auparavant convenaient que cette Force resterait dans l'île au-delà des trois mois prévus à l'origine dans le mandat, mais ils étaient loin de penser que vingt-cinq ans plus tard, cette Force serait toujours là et que le règlement du conflit ne semblerait pas plus proche. Le Canada fournit toujours des troupes à la Force des Nations-Unies; comme Chypre, il est membre du Commonwealth et, comme la Grèce et la Turquie, il fait partie de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord). La recherche d'une solution équitable et durable au conflit chypriote présente donc, pour le Canada, un intérêt considérable.

PERSPECTIVE HISTORIQUE

Avec une superficie de 9 530 kilomètres carrés, Chypre se classe au troisième rang parmi les îles de la Méditerranée relativement à la taille. Elle est située à 75 kilomètres de la côte turque et à 100 kilomètres de la Syrie. En raison de sa position centrale, Chypre a été pillée, conquise,opprimée ou colonisée par une multitude d'empires qui ont dominé la région tour à tour. Les Phéniciens, les Assyriens, les Perses, les Grecs, les Romains, les Croisés, les Vénitiens, les Génois et les Turcs de l'Empire ottoman y ont tous laissé leur empreinte. Il n'en reste pas moins que, sur le plan culturel, la civilisation d'origine grecque qui a succédé sur l'île à celle des Mycéniens à partir de 1 500 av. J.-C. y a conservé une importance primordiale. De nos jours, environ 80 p. 100 des Chypriotes sont d'ascendance grecque et 18 p. 100 de la population d'ascendance turque; les Maronites, Arméniens et Latins composent le reste.

Au Congrès de Berlin de 1878, la Grande-Bretagne se voit confier l'administration de l'île, qui reste néanmoins sous la souveraineté nominale de la Turquie. Au cours de la Première Guerre mondiale, Chypre est annexée par les Britanniques, puis érigée officiellement en colonie de la couronne en 1925. Toutefois, la population, avec à sa tête l'Église chypriote indépendante, est en grande majorité favorable à l'intégration de Chypre à un État grec.

L'idée d'*Enôsis* (c'est-à-dire "l'unification" à la Grèce) est alors profondément enracinée dans le coeur des gens. En dépit de l'occupation étrangère, la culture essentiellement hellénistique de Chypre s'est maintenue. Les quatre siècles de domination ottomane ont abouti à l'établissement d'une communauté turque minoritaire qui se répartit dans toute l'île. Malgré cela, et en raison surtout des méthodes gouvernementales appliquées par les Turcs, l'Église chypriote grecque a pu conserver une influence dominante tant au niveau des communautés que sur le plan culturel.

Le sentiment en faveur de l'*Enôsis* est évident dès les premiers jours de l'occupation britannique. Les administrateurs coloniaux qui se succèdent ont de plus en plus de mal à concilier les intérêts stratégiques de la Grande-Bretagne dans la Méditerranée, les intérêts de la communauté turque et la volonté d'*Enôsis* s'affirmant chez les

89-03695/

Dans tout cela, il ne faut pas oublier que tion géographique clef. Comme les Britanniques ..e savaient pas s'ils voulaient conserver l'île ou non et qu'on ne parvenait pas à concilier les intérêts opposés des communautés de l'île, les tentatives d'évolution vers un gouvernement responsable ont échoué, de sorte que, de 1931 à l'indépendance en 1960, Chypre a été gouvernée par décrets. De graves émeutes ont éclaté en 1931, les manifestants réclamant l'*Enôsis*. En 1951, à la suite d'un référendum organisé par l'Église, la communauté chypriote grecque a adopté par une écrasante majorité une simple déclaration dans laquelle elle réclamait l'*Enôsis*.

VERS LE CONFLIT

Les attentats terroristes de l'EOKA (*Ethnike Organosis Kypriotikes Apeleutheroseos* : Organisation nationale des combattants chypriotes) ont débuté en avril 1955 par une série d'attaques à la bombe. Ils avaient pour objectif de mettre fin au régime colonial et de réaliser l'*Enôsis*. Les Britanniques ont alors fait intervenir l'armée tout en essayant de parvenir à un accord sur l'avenir politique de Chypre avec la Turquie et la Grèce. Risquant de devoir livrer une longue guerre de guérilla contre l'EOKA, la Grande-Bretagne a estimé qu'elle aurait tout intérêt à ne conserver que certaines parties de l'île où elle aménagerait des bases. On s'est alors mis à rechercher un compromis susceptible à la fois de satisfaire au désir d'*Enôsis* ressenti par la majorité des Chypriotes grecs et de répondre aux intérêts de la minorité chypriote turque.

La Turquie ne s'était guère mêlée des affaires de Chypre depuis l'annexion de l'île par la Grande-Bretagne, pendant la Première Guerre mondiale. L'agitation en faveur de l'*Enôsis* amène les dirigeants turcs et chypriotes turcs à revoir leur position en faveur du *statu quo*. Pour ceux-ci, la perspective de se trouver en minorité à l'intérieur d'un grand État grec est, en particulier, tout à fait inacceptable. Par ailleurs, le prolongement du territoire grec sur le flanc sud de la Turquie soulève des inquiétudes d'ordre stratégique. Au cours de réunions qui se tiennent à Zurich et à Londres en février 1959, on parvient à trouver une solution essentiellement acceptable aux yeux de la Grande-Bretagne, de la Grèce et de la Turquie. Le rôle du chef de la communauté chypriote grecque, l'archevêque Makarios, et celui du chef de la minorité chypriote turque, Fazil Küçük, se limitent essentiellement à apposer leur signature sur des documents qui ont déjà été approuvés.

Aux termes de ces accords, une république de Chypre doit être établie; la division (*taxim*) de l'île et l'*Enôsis* sont donc rejetées. En ce qui concerne les fonctions gouvernementales, des garanties rigoureuses sont accordées aux membres de la communauté turque. Elles visent la fonction publique (qui comportera 70 p. 100 de Chypriotes grecs et 30 p. 100 de Chypriotes turcs), l'armée de 2 000 hommes (60 p. 100 de Chypriotes grecs et 40 p. 100 de Chypriotes turcs), la Chambre des représentants (35 Chypriotes grecs et 15 Chypriotes turcs) et le cabinet des ministres (7 Chypriotes grecs et 3 Chypriotes turcs). La proportion des juges de la Cour suprême constitutionnelle et de la Haute Cour de justice est établie de la même manière. Le président doit être un Chypriote grec et le vice-président, un Chypriote turc, chacun d'eux ayant le droit de veto. Pour ses besoins militaires, la Grande-Bretagne conserve deux bases d'une superficie totale de 240 kilomètres carrés, où elle exerce sa souveraineté. La Grèce et la Turquie obtiennent le droit de placer dans l'île des garnisons de 950 et de 650 soldats, respectivement. Ces dispositions sont officiellement sanctionnées dans quatre documents qui sont signés à Nicosie le 16 août 1960 : ce sont le Traité d'établissement et le Traité de garantie (signés par Chypre, la Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne), le Traité d'alliance (signé par Chypre, la Grèce et la Turquie) et la Constitution.[1]

Ainsi, la République de Chypre créée le 16 août 1960 voit sa souveraineté limitée de plusieurs manières. Néanmoins, la solution est relativement satisfaisante pour les puissances garantes, à savoir la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie. Les problèmes régionaux semblent résolus, et l'on a prévu des mécanismes qui protègent toutes les communautés de l'île. Les puissances garantes estiment que les limitations imposées à la souveraineté chypriote sont de petits inconvénients qu'il faut accepter dans l'intérêt général. Malheureusement, les accords constitutionnels s'avèrent impossibles à appliquer lorsqu'il s'agit de passer de la théorie à la pratique, et ils ont tendance à creuser le fossé entre les deux communautés. De nombreux Chypriotes grecs sont mécontents de voir que l'*Enôsis* est désormais exclue et qu'il n'en sera plus question à l'avenir, en raison de dispositions constitutionnelles qu'ils jugent anti-démocratiques. Comme la Constitution exclut également le *taxim*, de nombreux Chypriotes turcs éprouvent un sentiment général d'insécurité, sinon de méfiance, à l'égard de la majorité chypriote grecque. Le divorce politique qui s'ensuit débouche alors sur une série de crises constitutionnelles qui aboutissent à la fin de 1963 à des combats entre les deux communautés, ce qui finit par paralyser le gouvernement.

Le 30 novembre 1963, l'archevêque Makarios, président de la République chypriote, propose d'apporter à la Constitution des modifications qui entraîneraient la création de municipalités unifiées et l'abolition des dispositions sur les administrations "bivalentes". Le président Makarios souligne qu'il cherche à rapprocher les deux communautés en abrogeant les dispositions qui divisent les fonctions gouvernementales en fonction de l'origine ethnique et en se débarrassant du droit de veto qui entrave le fonctionnement normal du gouvernement. Entre les deux communautés, le climat de suspicion atteint un tel degré qu'elles mettent sur pied des forces paramilitaires clandestines ou renforcent celles qu'elles

[1] N.D.L.T. : *Treaty of Establishment, Treaty of Guarantee, Treaty of Alliance* and *Constitution*.

possèdent déjà. La communauté chypriote turque rejette ces propositions, car elles auraient eu pour effet de réduire son rôle au gouvernement en la faisant passer au rang de communauté minoritaire alors qu'elle était jusque-là protégée. De graves désordres éclatent entre les deux communautés. À la suite d'un violent affrontement qui a lieu dans les faubourgs nord de Nicosie le 21 décembre 1963, le contingent national turc s'y déploie trois jours plus tard. L'aviation turque survole l'île, et l'on signale des concentrations de forces militaires et navales au large de la côte sud de la Turquie.

CRÉATION DE LA FORCE DES NATIONS-UNIES CHARGÉE DU MAINTIEN DE LA PAIX À CHYPRE (UNFICYP)

Les gouvernements britannique, grec et turc offrent alors leurs bons offices pour ramener l'ordre et la paix. Le 24 décembre, ils proposent de créer une force mixte de maintien de la paix qui serait formée des troupes déjà en place dans l'île, offre qui est acceptée par le gouvernement chypriote. À la fin de décembre, les deux factions acceptent une trêve dans la région de Nicosie, et une ligne de cessez-le-feu, "la ligne verte", est établie. Les régions occupées par les deux communautés sont séparées par une zone neutre patrouillée essentiellement par le contingent britannique. On convient de convoquer en janvier 1964 à Londres une conférence à laquelle participeront des représentants de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de la Turquie et des deux grandes collectivités de Chypre.

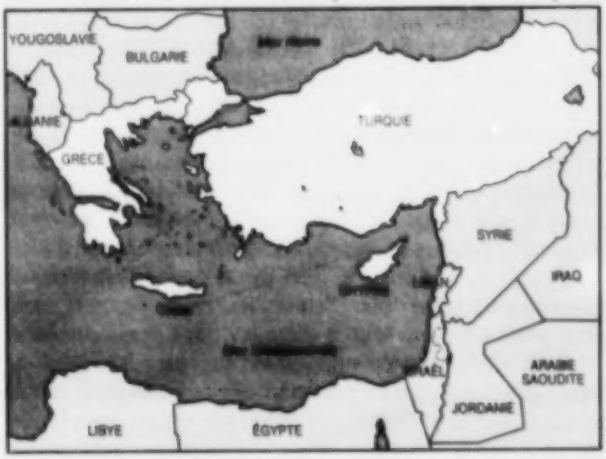
La conférence de Londres se tient alors que le conflit s'étend et que la division entre les deux ethnies s'accentue. Le gouvernement chypriote rejette les propositions qui visent à étayer la force de maintien de la paix existante avec d'autres contingents des trois puissances garantes ou même d'autres pays membres de l'OTAN, et il préconise la création d'une force des Nations-Unies. La détérioration grandissante de la situation locale et la possibilité de plus en plus forte que les forces armées grecques ou turques interviennent à Chypre militent en faveur de la mise sur pied d'une force des Nations-Unies qui serait chargée de maintenir la paix.

Le 4 mars 1964, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 186 qui recommande la création d'une force des Nations-Unies à Chypre (UNFICYP - *United Nations Force in Cyprus*) afin de préserver la paix et la sécurité internationales. Cette force doit empêcher la reprise des combats, contribuer à maintenir l'ordre public et restaurer des conditions normales d'existence. Le gouvernement de Chypre accepte la formation de cette force qui doit rester sur place pendant trois mois. En dépit des appels à la modération et à une désescalade de la violence lancés par le Secrétaire général de l'ONU, la situation continue de se dégrader et le danger d'une intervention unilatérale extérieure augmente sans cesse.

La réaction du Canada est alors essentielle à la constitution rapide de la force d'intervention. Le Parlement approuve l'envoi d'un contingent canadien, et un premier détachement de 1 100 hommes débarque à Chypre le 15 mars. L'arrivée rapide des Canadiens, qui se joignent alors au contingent britannique déjà sur place, permet à la Force des Nations-Unies d'être opérationnelle dès le 27 mars. La promptitude de cette action nie ainsi à la Turquie la possibilité de justifier une intervention unilatérale de sa part. À la fin du mois d'avril, d'autres contingents et organismes de soutien de différents pays arrivent dans l'île. En août 1964, les effectifs de l'UNFICYP dépassent légèrement 6 200 hommes; ils comprennent des contingents de l'Autriche, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la Suède. Font également partie de cette force des contingents de la police civile de l'Australie, de l'Autriche, du Danemark, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède.

Les modalités de financement de cette opération doivent faire l'objet d'un accord entre les différents pays qui ont envoyé des troupes. On autorise le gouvernement chypriote et le Secrétaire général de l'ONU à accepter des contributions volontaires pour entretenir la force, dont on pensait à l'origine que la présence ne serait nécessaire que pendant quelques mois. L'on constate bientôt que le versement volontaire de fonds est un moyen injuste et inefficace pour financer une opération de maintien de la paix. Contrairement à ce qui s'est passé lors d'autres opérations, les pays qui ont envoyé des troupes à Chypre doivent assumer les frais de l'entreprise. Les dépenses supplémentaires des contingents et les principaux frais de fonctionnement de l'UNFICYP sont tout juste équilibrés par les contributions volontaires. Dès le départ, la force des Nations-Unies se trouve en déficit car, d'une manière générale, on est assez peu disposé à soutenir le régime des contributions volontaires. Ce sont les pays de l'OTAN qui versent la plus grande part de l'argent destiné à l'UNFICYP.

L'adoption d'une formule de financement volontaire représente l'un des compromis auxquels il a fallu se résoudre pour créer la Force. Au Conseil de sécurité, on est unanime à reconnaître que la violence risquant



d'entraîner une guerre civile entre les deux communautés, voire un conflit entre la Grèce et la Turquie, exige que l'on intervienne. Le Conseil de sécurité est partagé quant à la nature du problème : selon certains membres, il s'agit d'une question d'auto-détermination que les Chypriotes doivent régler eux-mêmes; d'autres pensent que la cause des difficultés réside dans les traités injustes que l'on a imposés à la République de Chypre et qu'il faut revoir; selon un troisième point de vue, les traités doivent être envisagés dans un contexte régional dont l'existence de Chypre ne peut être dissociée. Parmi les membres permanents du Conseil, l'URSS et la France sont opposées à tout arrangement qui accorderait une grande liberté d'action au médiateur ou au commandant de la Force des Nations-Unies (prolongation des mandats, ou dispositions financières à long terme, par exemple).

L'un des dilemmes devant lesquels l'UNFICYP se trouve, consiste à savoir comment mener des opérations efficaces de maintien de la paix tout en favorisant la poursuite des efforts en vue d'en arriver à une solution politique du conflit. Un financement assuré et un mandat étendu s'accompagnant de vastes pouvoirs délégués ne peuvent que renforcer l'efficacité de la Force dans son rôle premier, à savoir maintenir la paix. D'un autre côté, de telles dispositions à long terme risquent d'affaiblir la volonté politique de parvenir à un compromis et à une solution politique, objectifs véritables de l'opération. Le Canada réclame depuis le début une méthode de financement plus équitable, et il n'a cessé de se demander combien de temps encore il faudrait poursuivre l'opération étant donné qu'aucun progrès concret n'a été réalisé vers un règlement politique.

OPÉRATIONS DE L'UNFICYP : DE 1964 À 1974

Au cours de ses opérations, l'UNFICYP doit respecter un principe fondamental qui est celui d'une impartialité absolue envers les communautés grecque et turque. Elle ne peut utiliser ses armes que pour se défendre, et même dans ce cas, elle doit avoir pour principe de n'utiliser que le minimum de force.

Le mandat de l'UNFICYP est perçu d'une manière différente par les deux grands groupes ethniques. Les Chypriotes grecs la considèrent comme un moyen pour écraser la rébellion turque et étendre l'autorité du gouvernement central. Pour la communauté chypriote turque, la Force des Nations-Unies devait lui rendre sont statut de communauté distincte et la protéger, conformément aux garanties énoncées dans la Constitution de 1960.

La présence de l'UNFICYP dissuadant quiconque d'entreprendre des opérations militaires d'envergure, une trêve fragile s'est instaurée entre les deux communautés. La durée de trois mois initialement prévue a été étendue, puis finalement prolongée par périodes de six mois. Recherchant la sécurité et une protection contre la violence, les populations ont eu tendance à se rassembler dans des enclaves. Comme la communauté turque est minoritaire, ce sont surtout ses membres qui se regroupent ainsi. La taille de ces enclaves est variable. La principale englobe la région qui s'étend du col de Kyrinia au secteur nord de Nicosie, alors que d'autres enclaves comportent seulement quelques maisons dans de petits villages. Au fur et à mesure que les combats se sont intensifiés entre les communautés, on a protégé les enclaves à l'aide de fortifications défensives. Ces dernières ont ensuite été entourées d'autres fortifications, ce qui a eu pour effet de créer des sortes de citadelles et d'isoler encore plus les enclaves. La force des Nations-Unies n'a guère réussi à démanteler ces fortifications, bien que, dans certaines régions, elle soit parvenue à persuader les forces locales de ne pas s'y installer.

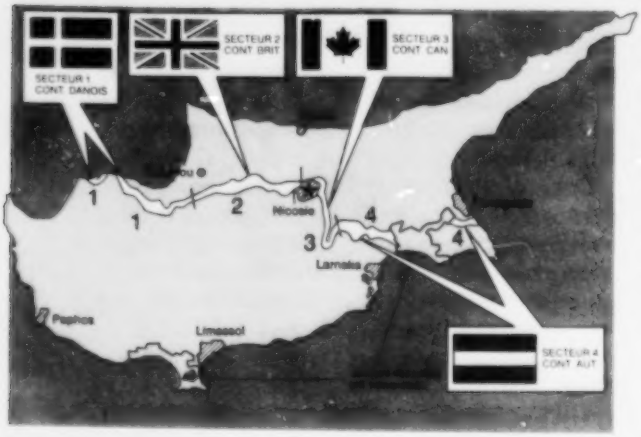
De 1964 à 1967, néanmoins, l'UNFICYP a pu faciliter le fonctionnement des services gouvernementaux et des services d'utilité publique ainsi qu'un certain retour à une vie économique normale. Elle fournit ainsi des escortes pour les transports de nourriture et de marchandises, pour la circulation des civils, pour les récoltes et les opérations d'entretien des sols, pour les services d'aqueduc et d'électricité, et pour les services gouvernementaux essentiels comme la sécurité sociale et la poste. En l'absence d'un règlement politique, ces réalisations ont dû généralement faire l'objet de négociations particulières avec les autorités locales *de facto*.

De 1964 à 1974, l'UNFICYP n'a pas réussi à empêcher certaines crises d'éclater ni à prendre les mesures nécessaires pour désarmer les forces militaires opérant dans l'île. Elle est cependant parvenu à limiter les conséquences de ces crises et à réduire le risque d'une intervention massive des Turcs ou d'une invasion des enclaves turques isolées par les forces chypriotes grecques. Grâce à la présence stabilisatrice de l'UNFICYP et à un certain retour à la normale, les Nations-Unies ont pu ramener à 2 200 membres les effectifs militaires de l'UNFICYP en 1974.

COUP D'ÉTAT ET INTERVENTION

Au printemps de 1974, un règlement politique semble possible à Chypre. Les entretiens intercommunautaires qui progressent lentement depuis 1968 débouchent sur un accord global aux termes duquel la communauté turque doit obtenir un certain degré d'autonomie en échange d'une modification des dispositions de la Constitution de 1960, qui sanctionnaient le statut distinct des Chypriotes turcs. Si ces dispositions sont acceptées, l'existence d'un État chypriote indépendant et sans *Enôsis* sera confirmée. Mais des facteurs extérieurs et l'action d'éléments favorables à l'*Enôsis* rendent impossible l'application de l'entente proposée.

L'activité de ces éléments clandestins s'intensifie au cours de l'été de 1972. Au même moment, les dirigeants militaires grecs envisagent une intervention directe et spectaculaire à Chypre afin de regagner l'appui de la



Carte de Chypre montrant la zone tampon et les secteurs patrouillés par les contingents Danois, Britannique, Canadien et Autrichien.

population. Le 15 juillet 1974, la garde nationale chypriote commandée par ses officiers grecs organise un coup d'État, mais elle ne réussit pas à assassiner le président Makarios, qui parvient à quitter l'île et qui s'efforcera dès lors de mobiliser l'opinion internationale en sa faveur.

Le 20 juillet, la Turquie intervient militairement à Chypre en invoquant, pour se justifier, les droits unilatéraux énoncés dans le Traité de garantie de 1960. Le régime mis en place à la suite du coup d'État s'effondre, et le gouvernement de Chypre reprend le pouvoir sous la direction du président de la Chambre, Glafkos Kliridhis. Au même moment, à Athènes, la dictature militaire s'écroule également. Pendant ce temps, les forces turques occupent rapidement Kyrinia, puis se dirigent vers le sud afin d'effectuer leur jonction avec les Chypriotes turcs de l'enclave de Nicosie.

La force des Nations-Unies se trouve dans une position délicate. Son organisation, ses effectifs et son matériel lui permettent d'endiguer la violence intercommunautaire, mais non de mener des opérations militaires de grande envergure. Du 20 au 25 juillet, l'UNFICYP profite de sa liberté de manoeuvre pour voir à la sécurité de la population civile. Elle assure ainsi la protection des collectivités isolées et évacue vers la base britannique de Dhekélia les missions étrangères présentes à Nicosie. L'aéroport de Nicosie, qui a été le théâtre de violents combats, est occupé et déclaré zone protégée par les Nations-Unies.

Le Conseil de sécurité autorise la Force à effectuer des missions en rapport avec le maintien du cessez-le-feu, lequel a été progressivement instauré jusqu'au 24 juillet. Les effectifs sont renforcés et passent à un peu plus de 4 440 membres à partir du 14 août. Pendant ce temps, les ministres des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, de Grèce et de Turquie se réunissent à Genève du 25 au 30 juillet et conviennent d'établir une zone de sécurité autour de la tête de pont afin de diminuer les risques d'affrontement.

Les négociations portant sur la délimitation de la zone de sécurité et sur d'autres aspects du cessez-le-feu avortent le 14 août, et l'armée turque entreprend alors de nouvelles opérations militaires pour élargir sa tête de pont. Le personnel des Nations-Unies s'efforce une nouvelle fois de préserver le cessez-le-feu et de protéger les populations civiles. Le 15 août, des cessez-le-feu partiels interviennent à Nicosie, et le cessez-le-feu général est déclaré le 16 août 1974. L'armée turque est alors maître de 40 p. 100 de la partie septentrionale de l'île.

À LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION POLITIQUE : 1974-1986

Les problèmes historiques et politiques qui ont fait échouer les tentatives sérieuses de règlement constitutionnel entre 1960 et 1974 se compliquent à présent en raison de divers facteurs tels que l'occupation armée, la présence de réfugiés, les pertes de biens matériels, les personnes disparues et la partition *de facto* de l'île. Le traumatisme engendré par les événements de 1974 force toutefois les deux communautés à pratiquer une certaine formule de collaboration pour résoudre les problèmes d'ordre humanitaire les plus pressants. Les réunions officieuses qui ont lieu à Chypre débouchent sur les Entretiens intercommunautaires de Vienne (1975) et de New York (1976).

C'est ainsi que l'on parvient à un accord sur le transfert des populations, qui a pour objet de regrouper les collectivités. Selon le point de vue d'où l'on se place, il s'agit d'une mesure temporaire destinée soit à diminuer les risques de conflit, soit à apaiser les esprits. Quelle qu'en soit l'intention originale, les transferts, combinés aux déplacements de réfugiés survenus en 1974, créent à Chypre une situation qui ne s'est pas vue depuis l'arrivée des Turcs en 1571 : l'île est à présent divisée effectivement en deux zones ethniques bien distinctes. Désormais, les entretiens politiques ne vont plus porter sur la séparation des municipalités, mais sur le fédéralisme ou sur une double autonomie au niveau national.

Entre 1976 et 1986, on assiste à une série d'entretiens à tous les niveaux, à des conversations intercommunautaires et à des discussions amorcées par l'entremise du Secrétaire général de l'ONU. Les négociateurs déploient beaucoup d'ingéniosité pour parvenir à un règlement axé sur des solutions d'ordre territorial, constitutionnel ou financier, mais, en fin de compte, tous les efforts faits pour trouver une solution politique au problème de Chypre aboutissent à l'échec. On avait tort de critiquer les démarches que l'ONU faisait pour établir et maintenir la paix, car sans la volonté politique d'accepter une solution de compromis chez les antagonistes, l'ONU ne pouvait pas faire grand-chose.

Cette absence de volonté politique n'a rien de surprenant; il existe maintenant de nombreux facteurs qui n'encouragent pas la recherche d'une solution et, sur le plan politique, les risques inhérents à l'acceptation d'une

solution de compromis sont élevés. Pour la communauté chypriote turque, le principal motif de dissuasion réside dans la consolidation progressive d'un régime politique distinct, mouvement qui aboutit à la création de la République turque du Nord de Chypre qui se dote d'une constitution à laquelle l'électorat turc donne son aval. Aux yeux de la communauté grecque, la division de Chypre en deux entités communautaires distinctes n'est acceptable que dans le cadre d'une solution garantissant le respect des "trois libertés" : liberté de résidence, liberté de posséder des biens fonciers, et liberté de mouvement. À tous ces facteurs, il faut ajouter la présence continue de forces militaires turques dans l'île, le problème des colons venus de Turquie, la poursuite de la reconstruction de l'économie, l'exploitation des ressources et l'aménagement d'une double infrastructure.

En 1978, le Canada siège au Conseil de sécurité, et le rôle qu'il joue alors dans la recherche d'une solution politique au problème chypriote atteint son point culminant. En septembre de la même année, les États-Unis, appuyés par le Canada et la Grande-Bretagne, proposent le plan "ABC", qui doit relancer les discussions intercommunautaires. Ce plan reprend des éléments relatifs aux trois aspects déjà mentionnés, à savoir la Constitution, le territoire et l'aide au développement, mais les deux communautés refusent de l'entériner, car elles l'assimilent trop aux États-Unis, avec tout ce que cela suppose en interférence extérieure et en coercition d'ordre financier. Le rejet s'explique aussi peut-être par le fait que la souplesse et le pragmatisme nécessaires pour établir une fédération n'étaient pas appropriés dans une situation où une définition rigoureuse des pouvoirs s'imposait pour obtenir l'assentiment des deux communautés.

Parallèlement au programme "ABC" sur l'avenir de Chypre, le Canada a participé également à l'étude effectuée en 1978 par les Nations-Unies sur les opérations de maintien de la paix. Il a alors souligné que le maintien de la paix constitue une des fonctions essentielles de l'ONU, mais qu'il ne peut en soi remplacer le règlement pacifique des différends. Le Canada a ajouté que tous les membres des Nations-Unies devaient supporter le coût de ces opérations et que des mesures concrètes et des directives générales étaient nécessaires pour garantir l'efficacité des opérations. L'Assemblée générale a adopté la résolution, mais cela n'a pas changé grand-chose aux dispositions financières et autres qui intéressaient l'UNFICYP, ni au différend lui-même.

L'observateur objectif ne peut que regretter les occasions de collaborer et de se réconcilier qui se sont présentées et ont été perdues en dépit des négociations prolongées. D'une part, la communauté turque a été incapable de mettre de côté ses anciennes doléances et elle a opté pour la sécurité que lui offrait la partition géographique du territoire; de l'autre, la communauté grecque a refusé de reconnaître le bien-fondé des inquiétudes que soulevait chez les Chypriotes turcs une solution fondée exclusivement sur l'autodétermination. On n'est pas parvenu à définir une solution qui garantirait à la fois la sécurité des communautés et la mobilité nécessaire pour assurer "les trois libertés". De plus, personne n'était disposé à courir les risques considérables inhérents à une solution partielle qui aurait pu déboucher sur des ententes plus globales.

Ces généralisations ne donnent pas une image complète de la complexité des motivations en jeu. En revanche, elles traduisent bien les sentiments sous-jacents ayant empêché la mise en oeuvre des mesures pratiques qui s'imposaient pour parvenir à une solution mutuellement acceptable. Avec le temps, toutefois, la division de l'île a pris le caractère d'un *statu quo* acceptable.

L'UNFICYP AUJOURD'HUI : SON MANDAT, SA STRUCTURE ET SES OPÉRATIONS

Le mandat de l'UNFICYP reste celui que le Conseil de sécurité lui a fixé en mars 1964, sauf que des directives y ont été ajoutées afin de tenir compte des changements imposés par l'intervention turque. Dans ce mandat, quatre tâches principales incombent à l'UNFICYP, à savoir : faire respecter le cessez-le-feu, maintenir le *statu quo*, restaurer des conditions normales et remplir des fonctions à caractère humanitaire.

Afin de remplir ces différentes tâches, l'UNFICYP compte 2 087 militaires répartis en huit contingents nationaux dont les effectifs sont les suivants : Autriche (401), Canada (575), Danemark (341), Finlande (10), Irlande (8), Royaume-Uni (741) et Suède (11). L'Australie et la Suède fournissent respectivement 20 et 15 policiers civils. Si l'on ajoute à cela les 35 civils chargés des fonctions d'ordre politique et administratif, l'effectif total de la Force des Nations-Unies atteint 2 157 membres.

La zone tampon traverse certaines des terres agricoles les plus fertiles de l'île. L'UNFICYP a entrepris de restaurer le plus possible l'exploitation des terrains de cette zone en les rendant à leurs propriétaires légitimes. De plus, elle continue d'encourager le retour à des conditions normales en procédant à des opérations humanitaires : ainsi, elle lutte contre la rage chez les animaux et elle mène des programmes de lutte contre les incendies et contre les moustiques. L'UNFICYP coordonne et supervise la réparation et l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'électricité qui traversent la zone tampon, et elle appuie aussi la réalisation du Plan cadre de Nicosie qui prévoit l'installation d'un système moderne d'égouts et de distribution d'eau dans toutes les localités de la municipalité. Il n'existe qu'un seul endroit important où il est possible de traverser la zone tampon, et la Force des Nations-Unies s'en sert afin de faciliter les mouvements du courrier et des fournitures médicales, l'obtention des visas et des documents de citoyenneté, ainsi que le transfert des malades et des membres des différentes communautés.

Les effectifs actuels de l'UNFICYP lui permettent de faire respecter le cessez-le-feu. La clé de ce succès réside

dans le système de communication qui relie les échelons de commandement de toutes les forces présentes dans la région de la zone tampon. Il est ainsi possible de résoudre les problèmes à l'échelon le plus bas, lorsque des incidents se produisent. Le petit nombre de violations du cessez-le-feu atteste de la grande collaboration existant entre l'UNFICYP et les troupes des deux antagonistes.

Le plus grand danger menaçant le cessez-le-feu réside toujours dans la proximité des forces opposées, à l'intérieur de Nicosie. La possibilité d'une violation grave, qu'elle soit accidentelle ou non, reste élevée. Il faut exercer une vigilance constante et appliquer scrupuleusement et impartialement tous les accords et toutes les ententes si l'on veut contenir les tensions à Nicosie, où les éléments adverses ne sont parfois qu'à cinq mètres les uns des autres. La qualité des patrouilles et des observations doit rester élevée; l'UNFICYP contribue ainsi à accroître la confiance et elle montre qu'elle est capable de maintenir le *statu quo*. On a étudié plusieurs propositions ayant pour objet de retirer les troupes de la partie fortifiée de la ville de Nicosie, ce qui constituerait un désengagement, ou un "désaffrontement", pour utiliser la terminologie de l'UNFICYP. À ce jour, ces propositions n'ont pas été acceptées.

La Force des Nations-Unies estime qu'il est essentiel de préserver l'intégrité de la zone tampon pour accroître la confiance entre les adversaires. La zone tampon n'a pas pour but de diviser les deux communautés; c'est en fait un moyen pratique et reconnu de faire respecter le cessez-le-feu. Les risques d'affrontement sont moins élevés si l'UNFICYP peut prouver qu'elle est capable d'empêcher l'un ou l'autre des deux adversaires de pénétrer, par accident ou non, dans la zone tampon. Avec des effectifs s'élevant à moins de 2 200 membres pour une zone de 180 kilomètres de long, la Force des Nations-Unies ne pourrait pas remplir sa tâche sans la collaboration qui existe entre elle et chacun des deux adversaires. Les détachements de policiers civils des Nations-Unies travaillent de concert avec la police locale pour empêcher les civils de pénétrer sans autorisation dans la zone tampon.

LE BILAN POUR LE CANADA

Il n'est pas possible d'évaluer les avantages et la bonne réputation que le Canada acquiert en appuyant les efforts de maintien de la paix déployés par les Nations-Unies. On peut, toutefois, supposer que le Canada ne renoncerait pas facilement à la réputation qu'il a acquise dans ce domaine, uniquement pour des considérations d'ordre financier. De plus, les opérations de maintien de la paix offrent aux commandants et aux officiers supérieurs d'excellentes occasions de perfectionnement professionnel dans les domaines que sont l'attribution des ressources, la formation, les relations internationales, la médiation et les négociations. L'UNFICYP présente aussi pour les jeunes soldats un contexte où ils peuvent apprendre et développer leurs qualités de chef, et un cadre aux horizons beaucoup plus vastes que ceux allant de pair avec un milieu militaire traditionnel. On ne peut pas mesurer la maturité, la confiance en soi, la largeur de vue ni les qualités de chef que l'on acquiert au sein de l'UNFICYP, mais ce sont des éléments qui profitent en permanence aux Forces canadiennes.

Il n'en reste pas moins qu'après avoir fourni des troupes à l'UNFICYP pendant vingt-quatre ans, la cause de la paix ne semble pas avoir beaucoup progressé à Chypre, et le Canada est en droit de se demander combien de temps encore ses contingents devront rester dans l'île. Ce qu'il en a coûté est simple à évaluer : depuis 1964, vingt-sept Canadiens sont morts des suites de blessures par balle, d'accidents ou de maladies pendant leur affectation à Chypre. En 1987, le ministère de la Défense nationale a dépensé 8,4 millions de dollars pour le contingent militaire canadien. La contribution financière du Canada n'est donc pas négligeable, même si elle est faible par rapport au budget total du Ministère. Le coût marginal est peu élevé pour le Canada, puisque la solde et les frais connexes des militaires sont constants, que ceux-ci soient affectés à l'UNFICYP ou qu'ils restent au pays à accomplir d'autres tâches.

Le Canada continue de se demander pendant combien de temps encore les parties au conflit s'attendent à ce que la collectivité internationale mobilise argent, services et ressources pour régler une situation qu'elles-mêmes ne semblent pas vouloir vraiment résoudre. D'un autre côté, on reconnaît que, faute d'une solution politique, il n'y a pas d'autre option pratique que celle de recourir à l'UNFICYP si l'on veut préserver le *statu quo* et maintenir une paix relative. Il est donc peu probable que le Canada se retire de la Force des Nations-Unies simplement pour des motifs financiers ou des raisons ayant trait à l'efficacité militaire.

LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Dans l'avenir prévisible, il semble vraisemblable que le mandat de l'UNFICYP sera renouvelé tous les six mois. Bien que la Turquie et l'administration chypriote turque suivent l'affaire de près, elles ont accepté, tout comme la Grèce d'ailleurs, que la Force des Nations-Unies reste en place, conformément aux accords existants. L'état précaire des finances représente la plus grande menace pour l'existence de l'UNFICYP. Actuellement, celle-ci coûte directement aux Nations-Unies 13 millions de dollars en moyenne tous les six mois. Les contributions volontaires ne s'élèvent généralement qu'à 3 millions de dollars. À la fin de novembre 1987, le déficit atteignait 160 millions de dollars. À l'heure actuelle, les membres du Conseil de sécurité ne s'entendent pas, dans le cas de l'UNFICYP, pour abandonner le régime des contributions volontaires et recourir à des contributions obligatoires. Même s'ils versent leurs contributions obligatoires aux Nations-Unies, de nombreux pays, dont l'URSS et la France, n'ont pas

fait de versements volontaires pour l'UNFICYP. Un quart seulement des États membres ont consenti des fonds volontairement.

L'UNFICYP a été créée pour garantir la sécurité des deux communautés, mais le problème même que cette mesure visait à régler reste entier, et il faudra le résoudre en même temps que l'on recherchera un règlement politique. Il sera aussi difficile de régler les problèmes politiques que d'instaurer une République chypriote démilitarisée où les deux communautés se sentiront en sécurité. Aux yeux des Chypriotes grecs, les 30 000 soldats turcs présents à Chypre et les nombreux colons arrivant de Turquie constituent une force d'occupation étrangère qui crée un déséquilibre entre les deux communautés de l'île. Pour faire face à cette éventuelle menace militaire turque, la Garde nationale grecque de Chypre a reçu en quantités grandissantes des véhicules blindés, des systèmes de défense anti-aérienne et d'autres armes. La communauté chypriote turque voit d'un mauvais oeil l'augmentation de la capacité militaire de la Garde nationale et elle justifie ainsi la présence continue de ses forces armées dans l'île. Il existe beaucoup de latitude pour instaurer un régime de démilitarisation dans le cadre d'un accord global. L'UNFICYP serait logiquement l'organisme approprié pour superviser la démilitarisation et la mise en oeuvre des mécanismes connexes de vérification.

Les chances pour que l'on trouve une solution au problème des communautés de Chypre vont vraisemblablement diminuer à mesure que la séparation de fait se confirmera. Les infrastructures et les activités communautaires, éducationnelles, gouvernementales et commerciales sont en train de s'adapter en fonction de la partition. La collectivité internationale semble penser que le régime existant actuellement à Chypre est satisfaisant. Même s'il n'est pas tout à fait acceptable aux yeux de la collectivité internationale, le *statu quo* ne figure pas parmi les problèmes à résoudre en priorité. Dans ce contexte, les parties intéressées pourraient bien estimer que la présence continue de l'UNFICYP, qui maîtrise et gère bien la situation, serait préférable à l'incertitude qu'entraîneraient les aménagements d'ordre politique et militaire qui accompagneraient un règlement définitif du problème.

Le processus de recherche de la paix est dans une impasse depuis maintenant deux ans. Les deux parties acceptent les principes généraux énoncés dans les Accords de 1977 et de 1979, mais elles ne s'entendent pas sur la manière de les appliquer. Malgré le désaccord qui existe à propos des versions de l'entente rédigées en 1985 et 1986, il existe certains motifs d'optimisme. Afin de souligner l'importance qu'il accorde à la mission de bons offices, le Secrétaire général de l'ONU a nommé un représentant spécial permanent à Chypre. M. Oscar Camilion est entré en fonction au printemps de 1988. Après s'être réunis en Suisse en janvier 1988, les chefs des gouvernements grec et turc ont convenu de prendre des mesures pour favoriser un plus grand rapprochement entre les deux parties. Les élections présidentielles qui ont eu lieu à Chypre le 21 février ont amené au pouvoir M. Georges Vassiliou qui s'était montré favorable à la reprise des négociations. Son arrivée au pouvoir traduit une évolution des opinions politiques qui augmentera les chances de parvenir à un règlement. Toutefois, après la troisième réunion au sommet des premiers ministres grec et turc, en juin dernier, l'absence de résultats concrets laisse croire que, même dans une atmosphère de bonne volonté et de compréhension mutuelle, le processus de réconciliation politique mettra encore beaucoup de temps avant d'aboutir.

LECTURES RECOMMANDÉES

Gaffen, Fred, *In the Eye of the Storm: A History of Canadian Peacekeeping*, Deneau & Wayne, Toronto, 1987.

Oberling, Pierre, *The Road to Bellapais: The Turkish Cypriot Exodus to Northern Cyprus*, Columbia University Press, New York, 1982.

Reddaway, John, *Burdened with Cyprus: The British Connection*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1986.

Rikhye, Indar Jit, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, C. Hurst & Company for the International Peace Academy, Londres, 1984.

Nations-Unies, Service de l'information, *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping*, New York, 1985.

————————, Service de l'information, *UN Chronicle: Magazine trimestriel*, les numéros d'avril à juin et d'octobre à décembre portent sur le renouvellement du mandat de l'UNFICYP.

————————, Institut des Nations-Unies pour la formation et la recherche. *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston, 1987.

Wiseman, Henry, *Le maintien de la paix et la gestion des conflits internationaux*, *Exposé* nº 15 de l'ICPSI, octobre 1987.

Le colonel Robert Mitchell est membre associé (Recherche) de l'Institut, où il a été détaché par les Forces canadiennes. Il a commandé le secteur de Nicosie, au sein de l'UNFICYP, de septembre 1985 à mars 1986.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English
ISBN: 0-662-95123-9